ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 17
Seminario 2006

Estratto

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

II
UNA LETTURA DELLA COSTITUZIONE: PRINCIPIO DI SOVRANITA E PRINCIPIO DI COESIONE *

ERNESTO BETTINELLI **

Il libretto che presento è stato scritto quasi di getto nell'estate del 2005, su un tavolo sgombro di altri testi dotti che normalmente accompagnano le ricerche degli studiosi. È semplicemente la manifestazione di riflessioni, di sentimenti, di impazienze, di inquietudini che si sono accumulati nel corso degli anni e che non ho quasi mai affrontato con quel metodo sistematico che l'appartenenza alla "dottrina" richiederebbe. Solo marginalmente affronto temi d'attualità come le riforme costituzionali e, da ultimo, elettorali approvate, con mio profondo disagio, nel corso della XIV legislatura.

L'editore mi aveva proposto uno dei soliti commenti divulgativi e possibilmente "obiettivi" alla Costituzione in occasione del 60° anniversario della proclamazione della Repubblica e dell'elezione dell'Assemblea costituente. Il proposito, intelligente e inedito, era inserire la Costituzione della Repubblica italiana in una prestigiosa collana dedicata ai "classici universali".

Ma i "classici", quasi per definizione, non hanno bisogno di mediatori, parlano per conto proprio e lasciano in ciascun lettore un segno, uno stimolo che viene coltivato personalmente e non necessariamente deve essere condiviso con altri.

E così mi sono preso un'ampia libertà che l'editore indulgente ha assecondato. Il sottotitolo "lettura di…" è appunto un'avvertenza: si tratta di *una* tra le tante possibili letture del classico "Costituzione", considerata nel suo complesso e alla ricerca di una sua coerenza, per così dire, discorsiva.

---

* Presentazione del libro *La Costituzione della Repubblica italiana: un classico giuridico*, Milano, BUR, 2006.

** *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.*

Il fatto che quest'anno ricorra anche il mio 60° anno di età ha probabilmente avuto una certa influenza sull'approccio adottato. Il salto verso la stagione dell'inesorabile anzianità (non dico maturità…) consente qualche licenza che i lettori, soprattutto i più giovani, potranno perdonare.

Del resto è proprio ai cittadini più giovani che il libro si rivolge.

La domanda di fondo che, talora sottotraccia, percorre tutto lo svolgimento della mia lettura non è particolarmente originale: che cosa è una costituzione e quale è la sua funzione in una società.

Alla questione è difficile dare una risposta soddisfacente, se le costituzioni vengono considerate semplicemente sotto l'aspetto formale: come documenti che contengono norme dotate di una forza aggiunta rispetto alle altre che costituiscono un ordinamento. Non credo che sia possibile, né utile ragionare in astratto per individuare la categoria univoca delle costituzioni, anche con riferimento ad esperienze delimitate e a periodi storici definiti. I criteri di distinzione e di classificazione possono essere i più vari.

Io ho cercato di recuperare il fattore *originario* della "sofferenza" (che caratterizza tutti i momenti di rottura con un passato che si intende definitivamente superare per i disvalori che hanno lacerato i rapporti sociali e politici) come l'elemento che, sul lungo periodo, riesce a dare senso a una Costituzione percepita davvero come spazio comune di convivenza.

Certamente, il caso storico più significativo è rappresentato dalla lunga vicenda costituente americana, che trova la sua eccezionale tensione proprio nella disperazione per le insopportabili sopraffazioni subite dalle colonie dalla madrepatria inglese e che si cementa con la Dichiarazione di Indipendenza del 1776. La quale, dopo undici anni di travaglio e di discussioni che talora parevano senza soluzione, produce quasi "miracolosamente" la Costituzione degli Stati Uniti.

Anche la Costituzione italiana può vantare la sofferenza come presupposto di un processo che ha permesso la convergenza di uomini, gruppi sociali, partiti verso una comune idea di Costituzione. La durezza della liberazione dal fascismo e dall'occupazione nazista, i sacrifici, i lutti, le miserie che ha comportato e la memoria di un Paese devastato materialmente e moralmente sono a mio avviso all'origine del fortunato e per nulla scontato esito costituente. Ho cercato di dimostrarlo anche con la prolusione (*La Costituente: Veni Creator Spiritus…*) che mi è stata affidata per l'inaugurazione dell'Anno accademico dell'Università di Pavia [1].

---

[1] Il 15 gennaio 2006. Il testo, *La Costituente: veni Creator Spiritus*, si può ora leggere in *Il Politico*, 2005, pp. 205 ss.

Dalle Costituzioni "nate dalla sofferenza" emerge immediatamente la loro vocazione di fonti di coesione, piuttosto che di sovranità, come si può desumere in altri testi costituzionali di ispirazione liberale prodotti, in particolare nell'Europa degli stati nazionali del XIX secolo.

Eppure, non sempre e non subito, gli interpreti riescono a comprendere un aspetto così rilevante ai fini della costruzione di una convivenza effettivamente "inclusiva", che si affida a "valori" imprescindibili e indisponibili, in quanto non possono essere *più* oggetto di competizione politica. Prevale, infatti, la tendenza di assegnare maggiore importanza *pratica* alle disposizioni di procedura che regolano il "gioco" democratico e i suoi confini. In questo modo gli attori politici diventano i pressoché esclusivi protagonisti della vita costituzionale; altri come i soggetti *semplici* (le persone) rimangono, per così dire, in una zona di penombra, in una situazione di attesa…

È il principio di "sovranità popolare" a tenere banco: è considerato e *vissuto* come l'origine di qualsiasi potere. Indubbiamente esso esalta in maniera talora pervasiva il sistema dei partiti e la formazione delle sedi di rappresentanza parlamentare dove si formano le decisioni politiche. Ciò accade soprattutto nei frangenti storici più prossimi alla liberazione da concezioni che affermano altri tipi di legittimazione di tipo trascendentale o autoreferenziale, come avviene nei regimi totalitari.

La supervalutazione del principio di sovranità, all'inizio delle esperienze democratiche, determina facilmente uno sbilanciamento tra i contenuti delle loro carte fondamentali. Ne è prova – come è avvenuto nel nostro Paese – il ritardo dell'attuazione di quelle istituzioni e di quegli istituti che non direttamente si riconducono al principio di sovranità popolare o, addirittura, la possono *frenare.*

È il caso della Corte costituzionale, entrata in funzione otto anni dopo la pubblicazione della Costituzione, e di altri organi *super partes*, quali il Consiglio superiore della Magistratura a tutela dell'autonomia della magistratura ordinaria (anche se, purtroppo, le fonti ordinarie e secondarie che hanno disciplinato l'organizzazione e il funzionamento di tale organo, invece di orientarsi – nello spirito della Carta – verso una dimensione "unitaria" e compatta del medesimo, hanno esasperato il ruolo delle sue componenti viste sotto il profilo non solo e non tanto della encomiabile e autonoma professionalità giuridica, bensì dell'appartenenza partitica).

È proprio la concreta realizzazione di queste garanzie che ha aperto una proficua e progressiva riflessione sulla "completezza" della Costituzione, sulla necessità di leggerla e applicarla tutta assieme, di dare luce anche a tutte le situazioni individuali e collettive che alimentano la convivenza costituzionale, anche se non declinabili con i paradigmi della politica in senso stretto. La giurisprudenza della Corte ha permesso, in particolare, di superare quella dissociazione

tra norme costituzionali immediatamente precettive e norme *solo* programmatiche, denunciata e temuta da Piero Calamandrei nei suoi primi commenti alla Carta.

L'emersione di altri "poteri", quelli che costituiscono il cosiddetto "pluralismo sociale", è ad un tempo frutto di decisioni legislative (soprattutto le riforme che pretendono di esaudire il compito di "rimuovere gli ostacoli… che impediscono il pieno sviluppo della persona umana…" ai sensi del comma 2 dell'art. 3) e di *ragionamenti* sulla Costituzione, affidati ai giudici e, in modo particolare, a quelli costituzionali. A questa schiarita su *tutti* gli spazi coperti dalla Costituzione ha poi contribuito l'adesione alle grandi convenzioni internazionali sui diritti, sottoscritte dall'Italia a partire dagli anni 50.

Quando si parla di "nuovi diritti" o di "diritti di nuova generazione", in verità, non si fa altro che ricavare dalla Costituzione tutti i significati possibili *magis ut valeant*, compatibili con la sua coerenza complessiva.

Ecco che, a poco a poco, è cominciato a farsi strada il principio di coesione che, inevitabilmente, ha ridimensionato quello tradizionale di sovranità, nel momento in cui si è ridotto il territorio riservato alla decisione politica e allo stesso sistema dei partiti, costretti a dimostrare la loro effettiva capacità di coinvolgere e rappresentare effettivamente tutte le istanze e sensibilità sociali "protette" dalla Costituzione.

Il graduale ritorno all'equilibrio tra i due principi (che è forse il frutto più prezioso dell'unità costituente), invece di essere accolto con consapevole e costruttivo favore dal sistema politico (che avrebbe dovuto e forse potuto manifestare la sua disponibilità ad adeguarsi ad esso), è diventato fattore di crisi istituzionale.

Insomma, è iniziata la stagione della contestazione della Costituzione, sia pure non nella sua totalità, ma "per blocchi". Ed è stata inaugurata la lunga serie dei tentativi di "riformare" la Costituzione, nell'illusione che su questa via si potessero risolvere i problemi dell'inefficienza dei partiti (che non sono riusciti ad assolvere all'impegnativo ruolo, loro attribuito dall'art. 49 della Costituzione, di luoghi della "determinazione della politica nazionale" da parte dei cittadini).

"Riformare la Costituzione" è, appunto, un modo per far valere il primato del principio di sovranità, svincolandolo, almeno in parte, dai "limiti e dalle forme" previste dalla Costituzione vigente. La quale, non a caso, non utilizza mai il concetto e l'espressione "riforma costituzionale". Ma indica nella "revisione" il metodo (l'unico) per aggiornare *specifiche* disposizioni della Carta o, quanto meno, parti omogenee e univoche della medesima. Ho più volte insistito – e l'ho ripetuto nel libro in discussione – sulla rilevanza di questa scelta assolutamente cosciente ad opera dei "padri fondatori"

La procedura prudente dell'emendamento (che trova nella Costituzione americana la sua esemplare origine) comporta infatti – come prevede puntualmente

l'art. 138 della Costituzione – che siano individuate questioni specifiche, monotematiche da risolvere con riferimento a *singoli precetti* della Costituzione ritenuti non più attuali; e questo per assicurare la massima ponderazione nella scelta delle soluzioni correttive più appropriate e favorire in Parlamento la ricerca della più ampia convergenza possibile tra forze politiche diverse, al di là della loro collocazione nello schieramento di maggioranza o di opposizione.

È così più facile preservare il principio di coesione. Il quale, peraltro, non sarebbe gravemente compromesso neppure se fosse necessario ricorrere al referendum di approvazione costituzionale, ove il tema da decidere fosse ben delimitato e, dunque, tale da consentire al popolo sovrano di manifestare un voto consapevole, puntuale, non distratto o contaminato da valutazioni di natura *soprattutto* partitica.

Già nel 1983 – quando venne istituita, per la prima volta, una Commissione parlamentare per la elaborazione di un ampio mutamento della parte relativa all'organizzazione costituzionale – si è affermata (non solo a livello politico) l'opinione che la Costituzione potesse essere "riformata" e non semplicemente "rivista", con il rischio di menomarne le stesse radici e con il risultato di rendere assai improbabile il conseguimento di quella larga convergenza e adesione anche popolare, auspicata dalla stessa Costituzione.

Un simile approccio, frutto dell'idea a mio avviso fallace che per il superamento di un sistema politico insoddisfacente sia indispensabile por mano all'impianto della Costituzione, non l'ho mai condiviso e ho apertamente criticato l'idea e le prassi che – sia pure con legge costituzionale – si potessero introdurre deroghe al rigoroso percorso stabilito dall'art. 138 della Costituzione.

Con il clamoroso fallimento dei metodi concertativi e delle larghe intese nella XIII legislatura e con la successiva enfatizzazione del principio di maggioranza, il principio di coesione ha nuovamente subito una grave regressione. Il "riformismo" costituzionale è stato ritenuto e praticato come appannaggio esclusivo della coalizione vittoriosa nelle elezioni politiche. Il largo consenso ottenuto, soprattutto in termini di seggi, ha spregiudicatamente oscurato il significato complessivo e sostanziale del procedimento previsto dall'art. 138 e gli stessi limiti impliciti nell'art. 139 della Costituzione, relativi alla "super tutela" dei valori e dei principi strutturali costitutivi della "forma repubblicana". Il "discorso" di queste norme costituzionali è stato sbrigativamente ignorato per concentrarsi, fin da subito, sulla procedura e "sfida" referendaria, pur prevista come soluzione "eventuale". E il referendum costituzionale è stato trasformato in una consultazione plebiscitaria sulla politica costituzionale prodotta unilateralmente dalla maggioranza di governo.

In un simile contesto i requisiti della chiarezza, omogeneità, univocità, accessibilità che devono caratterizzare non solo il referendum abrogativo ma anche, e

in modo particolare, l'oggetto del referendum di revisione costituzionale sono stati del tutto travolti. Le molteplici intricate questioni contenute nella domanda rivolta al corpo elettorale sono un'occasione per catturare sensibilità e interessi, anche divergenti, sui singoli temi: il federalismo, il mutamento della forma del governo, il premierato "forte", la riduzione del numero dei parlamentari… Ciascun votante potrebbe trovare nel menù offerto almeno una ragione di adesione.

Come ho già detto, nel mio libro mi soffermo solo marginalmente sulla riforma costituzionale alla quale sto accennando e sull'imminente evento referendario-plebiscitario. Confido, in effetti, che questa pericolosa parentesi della nostra esperienza repubblicana possa chiudersi positivamente e… definitivamente. Probabilmente i responsabili politici della vicenda hanno voluto scommettere troppo e con troppa imprudenza.

Oltre agli intenti dichiarati, traspare anche il profondo proposito di mutare lo stesso *imprinting* della Costituzione antifascista e inclusiva del 1948. Non è casuale che coloro che hanno riscritto il nuovo testo costituzionale (perché di questo si tratta: la radicale modifica di ben 53 articoli della Carta, anche se appartenenti alla sia Parte II, non può non alterarne il DNA) e i "nuovi" partiti di cui sono espressione non si riconoscano nè nei "padri fondatori" dell'Assemblea costituente, né nelle correnti di pensiero che, con una virtuosa e reciproca contaminazione, sono riusciti a ricostruire l'unità del popolo italiano attorno all'affermazione di ben precisi e irrinunciabili valori e metodi di convivenza.

La nuova Costituzione – se il referendum-plebiscito sortisse esito approvativo – cancellerebbe la memoria di quella precedente, al di là di una continuità di natura meramente procedimentale e, con essa rimuoverebbe il ricordo delle "situazioni orribili" che l'hanno generata (il ripudio senza condizioni e distinzioni del fascismo, in particolare).

Ciononostante – ed è quel che io ottimisticamente mi auguro – un risultato del referendum-plebiscito *negativo* e *chiaro*, potrebbe far riscoprire a tutti (non solo ai giuristi…) il significato profondo del presupposto di coesione e di coralità a cui – come ho insistito – si ispira la Costituzione italiana. E, contemporaneamente, potrebbe "rilanciare" l'idea che essa è ancora davvero viva, in quanto fonte continua di *ragionamenti* in grado di generare soluzioni soddisfacenti agli stessi problemi del sistema politico e istituzionale.

La prospettiva continua ad essere la ricerca dell'equilibrio tra le istituzioni manifestazione del principio di sovranità e le istituzioni della coesione. Le quali derivano, appunto, la loro legittimazione dalla capacità, dimostrata storicamente, di interpretare e declinare l'unità nazionale non in una visione retorica e autoreferenziale di appartenenza a uno stato "chiuso" (restio a confrontarsi con la realtà di un mondo sempre più collegato), ma con riguardo alla salvaguardia e allo sviluppo dei *valori esistenziali* (pochi ma indefettibili, ancorché assai difficili

da inverare) che danno una risposta concreta alle esigenze di una vita dignitosa per tutte le persone che *convivono* nell'ambito territoriale italiano.

Ho già ricordato la Corte costituzionale, quale fondamentale istituzione della coesione (ma nello stesso senso dovrebbe essere riconosciuto il ruolo di tutti i poteri giurisdizionali). Gustavo Zagrebelsky – anche sulla base della sua esperienza di giudice e poi Presidente della Corte – spiega una tale attitudine con la capacità dei singoli membri della medesima (provenienti da professioni giuridiche diverse e appartenenti ad aree culturali talora contrapposte) di "fare corpo", liberandosi da posizioni preconcette per trovare, almeno tendenzialmente, soluzioni condivise. In tal modo vengono pienamente onorati quei principi di autonomia e di indipendenza su cui riposano le istituzioni della coesione.

Non può certamente essere sottaciuto il Presidente della Repubblica che, sempre più, è diventato una preziosa cerniera in grado di tenere insieme società civile, opinione pubblica e sistema politico.

L'evoluzione di quest'organo di garanzia costituzionale è emblematica proprio dell'affermazione del principio di coesione, inteso anche come "patriottismo costituzionale". Se, in effetti, si considera la successione dei nostri Capi di Stato dal 1948 ad oggi è facile accorgersi di un progressivo mutamento di "stile" e di presenza non più soltanto nei rapporti tra le istituzioni ma ben oltre… Ciò non è dipeso solo dalla diversa fisionomia dei Presidenti, ma da una più generosa interpretazione del compito loro consegnato dalla Costituzione di "rappresentare la Nazione". Cosicché dal Presidente-notaio (Einaudi) si è gradualmente passati ai Presidenti "interventisti" e "persuasori" (a cominciare da Pertini) e le loro esternazioni informali hanno, molto spesso, il peso di richiami ai valori della convivenza costituzionale.

Questo esempio dimostra, ancora una volta, la possibilità di dilatazione e di "attualizzazione" dei concetti costituzionali in contesti storici differenti, ma non vissuti in discontinuità (o, peggio, di frattura) tra di loro (come lasciano intendere coloro che insistono a parlare di "seconda" Repubblica…).

La stessa predisposizione a produrre significati *progressivi* si può rinvenire in altre disposizioni costituzionali che delineano, per così dire, "scenari" pur imprevisti in epoca costituente.

Clamorosamente positiva è l'espansione ottenuta dalle enunciazioni *programmatiche* contenute nell'art. 11 della Costituzione, che ha permesso la cessione di quote delle funzioni fondamentali connesse all'esercizio della sovranità (nazionale) ad istituzioni internazionali sovraordinate (l'Unione Europea, ma non solo) maggiormente in grado di risolvere difficili problemi di convivenza anche interna in una prospettiva di integrazione (e, dunque, di coesione) globale.

Altrettanto fertile avrebbe potuto (e ancora potrebbe) essere il principio "dinamico" di autonomia annunciato nell'art. 5 della Costituzione, se inverato nella

corretta e giusta direzione che non può essere quella regressiva del federalismo cosiddetto "competitivo" che oggi viene proposto come rimedio al "centralismo romano". Federalismo significa patto e processo convergente verso obiettivi condivisi; non può essere utilizzato come strumento di esaltazione delle differenze tra regioni ricche e virtuose e regioni povere e dissipatrici, in un ottica di dissimulata separazione. Il "federalismo" (ma perché non utilizzare – in adesione al lessico della Carta la più nitida espressione "autonomie", al plurale?) non può che coniugarsi naturalmente con il valore di solidarietà che è uno dei pilastri anche dell'assetto istituzionale e che è rivolto al superamento di tutti gli squilibri e a tutti gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana.

Dopo il referendum – se le deviazioni dal cammino tracciato della Costituzione repubblicana verranno saggiamente respinte dal popolo italiano – sarà necessario riaffermare con convinzione il metodo di interrogare in maniera "intelligente" le sue disposizioni per ricavarne risposte adeguate e coerenti, anche con riferimento a quei problemi che da oltre 20 anni sono stati rimessi alla improvvida e improduttiva creatività dell'ingegneria costituzionale.

Insomma, occorre finalmente "com-prendere" la nostra Costituzione, proprio nel senso di una *comune e consapevole appropriazione.*